

# Tóth Norbert: A működő kisebbségi területi autonómia nemzetközi jogi keretei az Európa Tanács dokumentumaiban<sup>1</sup>

## 1. Bevezető és lehatároló megjegyzések

Az alábbiakban kizárólag azt kívánom megvizsgálni, hogy az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi szerződésekből illetve a szervezet szerveinek más, jogi kötelezettséget nem keletkeztető dokumentumaiból milyen keretrendszer vázolható fel a már működő kisebbségi területi autonómiák mozgásterét illetően. Írásomban *kisebbségi területi autonómia alatt egy adott államhoz tartozó olyan viszonylag egzakt politikai-közigazgatási határokkal rendelkező területet értek, amelynek lakossága törvényhozó és végrehajtó hatalommal lett felruházva legalább néhány az autonómia célját illetően lényeges területen, mégpedig elsősorban az állam szempontjából kisebbségnek minősülő, de helyben többséget alkotó lakossága sajátos identitása megóvása céljából.*

Az egyetemes nemzetközi jog illetve kétoldalú nemzetközi szerződések és szokásjog által ennek kapcsán felvetett kérdéseket korábbi írásaimban – igaz nem teljes körűen – már vizsgáltam.<sup>2</sup> A címben jelzett

---

1 Ez a tanulmány a Tóth Norbert: A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis. NPKI-L'Harmattan, Budapest, 2014. című könyv 112-119. oldalai közötti alfejezete alapján készült és az ott felvetett kérdések újraértelmezésének tekinthető.

2 Lásd különösen: Tóth, 2009: 340-351. illetve Tóth, 2014: 176.

témakörön belül egy érdekes, emberi jogi/kisebbségi jogi kérdést veszek nagyító alá, mégpedig az ún. kisebbségen belüli kisebbségek problémáját. Álláspontom szerint legalább ötféle értelemben beszélhetünk „kisebbségen belüli kisebbségekről” (amelyeket néha „helyi kisebbségekként” is aposztrofál az irodalom)<sup>3</sup> a területi autonómia kapcsán, alapvetően a kérdés szociológiai vagy szocio-demográfiai aspektusából kiindulva. Azok a csoportok ugyanis, amelyek többséginek számítanak a területi állam nézőpontjából, kisebbségiek *lehetnek* az autonóm terület aspektusából nézve. Az ilyen közösségeket a vonatkozó szakirodalom általában „többség a kisebbségben”,<sup>4</sup> a „többség kisebbsége”,<sup>5</sup> esetleg „fordított kisebbség”,<sup>6</sup> vagy nyelvi nézőpontból szemlélve a kérdést „belső nyelvi kisebbségekként” (az angol rövidítéssel ILM)<sup>7</sup> említi. Emellett léteznek olyan csoportok, amelyek minden elképzelhető nézőpontból kisebbséginek számítanak, azaz az állam (esetleg a szövetségi tagállam) és a területi autonómia perspektívájából is. Ezeket a közösségeket általában „kétszeres kisebbségekként”<sup>8</sup> említik, de könnyen belátható, hogy például egy szövetségi berendezkedésű állam esetében indokolt lehet a „többszörös kisebbség” szakkifejezés alkalmazása is. Ezenkívül külön csoportot képezhetnek az ún. őslakos (vagy bennszülött) népek és kisebbségek, amelyekre a nemzetközi jogban és a belső jogban általában a kisebbségekre vonatkozó szabályokhoz képest – legalább részben – eltérő rendelkezések vonatkoznak. Hasonlóképpen indokolt külön tárgyalni a bevándorló csoportokat, amelyeket gyakran „új kisebbségeknek” is neveznek. Jóllehet ebben a tekintetben különbség van az államok gyakorlata között, jelesül abban a tekintetben, hogy a bevándorlók és a „tradicionális” kisebbségi csoportok között jogilag

3 Patten, 2005: 136.

4 A többség a kisebbségben terminust többek között Lauri Hannikainen, Norman R. Yetman és C. Hoy Steele használja.

5 Lásd például a székelyföldi románság helyzetét, történetét elemző tanulmánykötet címét és tárgyát. Hermann, 1999: 311.

6 A fordított kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

7 Patten, 2005: 136.

8 A kétszeres kisebbség kifejezést használta például Frank Horn.

és politikailag egyenlőségjelet tesznek-e vagy sem, annyi azonban mégis megállapítható, hogy a nemzetközi kisebbségi jog hagyományosan nem ismeri el az ilyen csoportokat kisebbségekként. Végül elképzelhető olyan helyzet is, hogy egy adott csoporton belül, valamilyen nem lényegadó különbség miatt húzható meg választóvonal a csoporttagok között, és noha maga a csoport lényegében egységesnek tekinthető, az mégis megosztott egy bizonyos értelemben.<sup>9</sup> Ilyenek lehetnek például azok a közösségek, amelyek egy adott etnikumon belül más ismérvek – például nyelv vagy vallás stb. – mentén különíthetők el. Németh Szilvia és Ravasz Ábel például a magyar anyanyelvű szlovákiai cigányokra a „kisebbségbe rejtett kisebbség”,<sup>10</sup> Gáll Ernő pedig az erdélyi magyarajkú zsidóságra a „kisebbség a kisebbségben”<sup>11</sup> terminus technicust alkalmazza. A szakirodalom egy része például kizárólag csak az ilyen esetekben használja a „kisebbségen belüli kisebbség” kifejezést.<sup>12</sup> A vázolt problematika mellett természetesen más lehetséges metszetei is vannak a nemzetközi jognak és a működő kisebbségi területi autonómiáknak. Említést érdemel ebben a körben az, hogy az autonóm entitásnak a nemzetközi jog szabályaira is figyelemmel kell működnie, mivel ennek hiányában a területi állam nemzetközi jogi felelőssége merülhet fel. Ez természetesen minden nemzetközi jogi jogforrástípusra vonatkozik, de különösen érdekes az a helyzet, amikor az állam egy nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésekor az abban esetlegesen foglalt záradék, a rendesen ún. föderatív (korábban gyarmati) klauzulának nevezett lehetőség alapján kizárja vagy korlátozza az adott szerződés területi hatályát az autonóm terület vonatkozásában.<sup>13</sup> Ilyenkor

---

9 A teljesség igénye nélkül ilyennek tekinthetők a különféle inuit vagy számi dialektusok.

10 Németh – Ravasz, Regio. 2010: 3–43.

11 Gáll, Regio. 1993: 81–98.

12 Lásd egyes amerikai szerzők pl. James Anaya vonatkozó írásait.

13 Ilyen rendelkezés található – egyebek mellett – az Emberi Jogok Európai Egyezményében vagy a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben. Utóbbival összefüggésben egyedül Hollandia tett a területi hatályt korlátozó nyilatkozatot az egyezmény részes államai közül.

az érintett szerződés nem, esetleg csak korlátozottan alkalmazandó az autonóm régió területén. Föderatív klauzula hiányában kizárható vagy módosítható az adott szerződés területi hatálya jegyzőkönyv elfogadásával, mint ahogyan az például Finnországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása idején az ún. *Åland jegyzőkönyv* elfogadásával történt.<sup>14</sup> Végül az is előfordulhat, hogy a területi állam saját belső jogában – jellemzően alkotmányában – hatalmazza fel az autonóm területet arra, hogy saját nevében nemzetközi kötelezettségeket vállaljon és jogokat szerezzen. Ebben az esetben a területi államot főszabályként az ilyen nemzetközi szerződéssel nem összeegyeztethető magatartásért nemzetközi jogi felelősség nem terheli.<sup>15</sup>

## **2. A kisebbségen belüli kisebbségek kérdése az Európa Tanács dokumentumaiban**

A kisebbségi tárgyú nemzetközi jogalkotás súlypontja az univerzális szintről, azaz lényegében az ENSZ-ről bizonyos regionális szervezetre, köztük különösen az Európa Tanácsra tevődött át az 1990-es évektől kezdődően, nagymértékben a közép- és kelet-európai kommunista rezsimek összeomlásának és az ebben a térségben működő szövetségi államokban emiatt fellépő hatalmi vákuumnak köszönhetően. Annak ellenére, hogy az ENSZ égisze alatt létrejött jogi normákhoz hasonlóan az Európa Tanács jegyezte joganyag sem ismeri el a területi autonómiához való jogot, létezik néhány a problémával összefüggésbe hozható rendelkezés, különösen az ún. nemzetközi *soft law* terrén. Egy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1990-ben elfogadott ajánlás szerint ugyanis:

---

<sup>14</sup> Tóth, 2014: 50.

<sup>15</sup> Tóth, 2014: 159-160.

„(...)a kisebbségek jelentik az egyik legfontosabb témakört a közép- és kelet-európai országokkal való együttműködésben és a velük történő tárgyalások során. Ezeket a problémákat az autoriter uralom évei alatt tagadták és figyelmen kívül hagyták.”<sup>16</sup>

Az iménti hiányosságok okozta nehézségeket orvosolandó első jelentős lépésként a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája került megalkotásra és elfogadásra az Európa Tanács keretein belül 1992-ben, igaz még csak a kisebbségi lét egyetlen – bár kétségtől igen jelentős – szegmensére, jelesül a nyelvi jogokra koncentrálna. A Karta *expressis verbis* kizárja hatálya alól a bevándorló közösségek nyelvét: „[a Karta rendelkezései] nem alkalmazandók a bevándorlók nyelveire”.<sup>17</sup>

Ezt a rendelkezést a Kartához csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen magyarázza:

„[E]nnek a Kartának nem az a célja, hogy a jelenkori népmozgásokból fakadó problémákat orvosolja, [...]. Így különösen a Karta nem vonatkozik azokra a napjainkban bevándorolt nem-európai csoportokra, amelynek tagjai megszerezték valamelyik európai ország állampolgárságát.”<sup>18</sup>

Ezenkívül a Karta a „fordított kisebbségeket” sem ismeri el „valódi” kisebbségekként, de szabályai minden további nélkül alkalmazhatók a kétszeres vagy többszörös kisebbségekre. Még egyértelműbb e tekintetben a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló 1995. évi Keretegyezmény, amely már tartalmaz egy rendelkezést, amely egyfajta megoldást kínálhat a „kétszeres” vagy többszörös” kisebbségek problémáira.

„A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből fakadó jogok és szabadságok gyakorlása során minden valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényeket és mások jogait,

---

16 Recommendation 1134 (1990) on the rights of minorities. Section 6–7.

17 1992 European Charter for Regional and Minority Languages Article 1. Section a) Subsection ii.

18 Explanatory Report to the 1992 European Charter for Regional and Minority Languages. Section 31.

*különösen a többséghez vagy más nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.”*<sup>19</sup> (Kiemelés: T. N.)

Az ehhez csatolt Értelmező Jelentés a következőképpen konkretizálja a kérdést: ebben a vonatkozásban hivatkozni lehet azokra a helyzetekre, amikor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek országos tekintetben kisebbségben vannak, de többséget képeznek az állam egy meghatározott területén.<sup>20</sup> Világos tehát, hogy az említett cikk a „fordított” és a „többszörös” kisebbségek érdekeit is védeni kívánja anélkül persze, hogy az előbbi kisebbségi csoportként ismerné el. Továbbá a Keretegyezmény kizárólag a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára írja elő a fenti kötelezettséget, vagyis nem a kisebbség, mint csoport és pláne nem az autonóm szervek számára. (Kiemelés: T. N.) Ezt az érvelést támasztják alá – többek között – a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző és biztosító Miniszterek Bizottságához benyújtott több országjelentés és az azokra, a Miniszterek Bizottsága segédszerveként működő a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által adott vélemények, valamint kommentárok és határozatok. Így az 1999-ben készült első finn országjelentés *expressis verbis* említést tesz kisebbségen belüli kisebbségi léthelyzetekről:<sup>21</sup>

„[E]lmondható, hogy az Åland tartományban élő finnül beszélő emberek továbbá az inari számik valamint a skolt számik *kisebbségen belüli kisebbségeket* jelentenek. Ålandon körülbelül 1200 finnajakú ember él, amely a teljes lakosság kevesebb, mint 5 százaléka. Továbbá megközelítőleg 6400 számi él Finnországban, akik közül mind az inari, mind pedig a skolt számi nyelvet 200–200 ember beszéli.”<sup>22</sup> (Kiemelés: T. N.)

19 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Article 20.

20 Explanatory Report to the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 89.

21 Minority in minority situations”.

22 Lásd az ACFC/SR(1999)003 jelzetű dokumentumot: Report submitted by Finland pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Section 6.

A finn kormány által benyújtott jelentésre és a fenti problémára a Keretegyezmény 3. cikkéhez kapcsolódva a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásában némiképp meglepő választ adott:

„[S]zámításba véve az Åland tartomány által élvezett autonómia szintjét és/vagy az általa gyakorolt hatáskörök természetét a Tanácsadó Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy a finnajkú lakosságnak is *megadható* annak lehetősége, hogy a Keretegyezmény nyújtotta védelemre támaszkodjon azokban az esetekben, amelyek Åland tartomány hatáskörébe tartoznak.”<sup>23</sup> (Kiemelés: T. N.)

A fenti megállapításból logikusan az (is) következhetne, hogy az Európa Tanács – egy tanácsadó testülete útján megfogalmazott – álláspontja szerint a „fordított” kisebbségek a Keretegyezmény szerinti nemzeti kisebbségeknek számítanak, azonban érdekes módon éppen Finnország, feltehetően némi ålandi közrehatásra, nem értett egyet ezzel a megközelítéssel. Az iménti állásfoglalásra tett finn válaszban ugyanis a területi állam megállapította:

„[Ú]gy tűnik, hogy a Tanácsadó Bizottság ajánlásai azon a gondolon alapulnak, hogy a Keretegyezményt legalábbis részben olyan kisebbségekre is lehetne alkalmazni, amelyeket az állam kezdeti jelentése nem tekintett nemzeti kisebbségnek. Mindamellett az Åland tartomány területén élő finnajkúak a többségi lakosság részét alkotják, ha a teljes országról beszélünk.”<sup>24</sup>

Talán ennek is köszönhetően a következő finn országjelentésben – amely bár valamelyest visszautalt az első jelentés vonatkozó pontjaira – már nem feszegette a kisebbségen belüli kisebbségek kérdését a területi állam. Ennek ellenére a Tanácsadó Bizottság úgy gondolta,

---

23 Lásd az ACFC/INF/OP/I(2001)002 jelzetű dokumentumot: Opinion on Finland, adopted on 22 september 2000.

24 Lásd a GVT/COM/INF/OP/I(2001)002 jelzetű dokumentumot: Comments of the Government of Finland on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Finland. Section 1.

hogyan van ez annyira fontos ügy, hogy legalább említés szintjén foglalkozni kell vele, és a második országjelentésre adott állásfoglalásában így fogalmazott:

„[A] központi és az álandi hatóságok fokozott párbeszédet kell, hogy folytassanak egymással a Keretegyezménynek az Åland tartományban élő finnül beszélő lakosságra való alkalmazhatóságáról addig a mértékig, amíg az érintettek az ilyen párbeszédre érdeklődést mutatnak.”<sup>25</sup>

Az állásfoglalásra adott észrevételeiben a finn kormány megjegyezte, hogy az Európai Unió antidiszkriminációs irányelveinek<sup>26</sup> végrehajtására az álandi parlament új törvényeket alkotott, amelyek többek között létrehozták az álandi diszkriminációügyi ombudsman és az antidiszkriminációs testület intézményét, továbbá önálló álandi törvény vonatkozik a diszkrimináció megelőzésére.<sup>27</sup> A harmadik finn országjelentés is kitért az álandi finnek helyzetére. A kormány ebben jelezte, hogy az alapfokú oktatásról szóló álandi törvény lehetőséget biztosít, amennyiben az kivitelezhető, a nem svédajkú gyerekek számára az anyanyelvükön kiegészítő oktatás igénybe vételére, mégpedig meghatározott idejű oktatási időben. A jelentés szerint az egészségügyi szolgáltatások és az elérhető rádió és tv-szolgáltatások kielégítik az álandi finnek igényeit.<sup>28</sup> A Tanácsadó Bizottság harmadik finn országjelentéssel kapcsolatban elfogadott állásfoglalása összegezte és megerősítette a probléma kapcsán korábban kialakított véleményét:

„[A] korábbi monitoringkörökben a Tanácsadó Bizottság arra bízta a finn hatóságokat, hogy fejlesszék tovább a Keretegyezmény szerződési hatályára vonatkozó elfogadásra vonatkozó gyakorlatukat és vizsgálják felül az Egyezmény alkalmazhatóságát olyan egyéb csoportokhoz

25 Lásd az ACFC/OP/II(2006)003. jelzetű dokumentumot. Second Opinion on Finland adopted on 2 March 2006. Section 29.

26 Így különösen a 2000/43/EK sz. és a 2000/78/EK sz. irányelvek.

27 Lásd a GVT/COM/II(2006)004. jelzetű dokumentumot. Comments of the Government of Finland of August 2006.

28 Lásd az ACFC/SR/III(2010)001. jelzetű dokumentumot. Third Report Submitted by Finland pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 17 February 2010).



tartozó személyek kapcsán, akiknek érdeke lehet az Egyezmény nyújtotta védelem, mint például a (...) az Åland tartomány területén élő finnajkú lakosság (...).<sup>29</sup>

A Tanácsadó Bizottság ehhez még hozzátette, hogy az országjelentés sajnálatosan kevés információt tartalmaz az ålandi finnekre vonatkozóan, igaz arról sincs tudomása, hogy a nevezett közösség jogai ne érvényesüljenek a gyakorlatban.<sup>30</sup> A finn kormány ezekre az észrevételekre ebben a ciklusban már nem válaszolt, ugyanakkor a negyedik finn országjelentésben – amelynek most már jóval részletesebb, ålandi alfejezete jól láthatóan a tartományi kormány közreműködésével készült – tolmácsolták az ålandi kormány véleményét, jelesül, hogy a Keretegyezmény értelmében kisebbségekről csak állami perspektívából beszélhetünk<sup>31</sup> és emiatt az ålandi finnek jogainak érvényesülése nem képezi a Tanácsadó Bizottság vizsgálatának tárgyát.<sup>32</sup> Továbbá az ålandi társadalom nyitott a speciális megoldásokra, igaz az autonóm kormányzat véleménye szerint nincsenek problémák ezen a téren.<sup>33</sup> Ezenkívül az Åland területén élő nemzeti kisebbségek (többszörös kisebbségek) jogai az autonóm kormányzat szerint garantálva vannak, amit szerintük az is bizonyít, hogy a diszkriminációügyi ombudsmanhoz az elmúlt öt évben egyetlen panasz sem érkezett ezzel kapcsolatban.<sup>34</sup> Ezzel összefüggésben kell megjegyezni, hogy a Nyelvi Karta rendelkezései Åland kapcsán nem alkalmazhatók. A Keretegyezmény érvényesülését bemutató negyedik országjelentésre adott bizottsági állásfoglalást a tanulmány írásának időpontjában még nem hozták nyilvánosságra, de annyi azért megállapítható, hogy a Keretegyezmény végrehajtása kapcsán a legerősebb jogosítványokkal rendelkező Miniszteri Bizottság eddig egyetlen Finnországnak

29 Lásd az ACFC/OP/III(2010)007. jelzetű dokumentum 22. pontját. Third Opinion on Finland adopted on 14 October 2010.

30 Lásd az ACFC/OP/III(2010)007. jelzetű dokumentum 28. pontját. Third Opinion on Finland adopted on 14 October 2010.

31 Lásd az ACFC/SR/IV(2015)001 159. jelzetű dokumentum 159. pontját. Fourth Report submitted by Finland pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities Received on 27 January 2015.

32 Uo. 160. pont.

33 Uo.

34 Uo. 164. pont.

címzett ajánlásában sem foglalkozott az állandó finnek ügyével, vagyis az államok képviselői nem fogadják el a Tanácsadó Bizottság progresszív szerződésértelmezését.

Az Európa Tanács „puha jogi” dokumentumai az előzőeknél részletesebben szabályozzák ezt a kérdést. Így például a Parlamenti Közgyűlés 1201. számú ajánlása *expressis verbis* elismeri azok jogait, akik ugyan az állam szempontjából a többséghez tartoznak, de kisebbségi pozícióban élnek az ország egy meghatározott régiójában:

„[A]z ebben a Jegyzőkönyvben felsorolt jogok és szabadságok gyakorlása teljes mértékben alkalmazandók azokra a személyekre, akik az állam egészében többségben vannak, de annak egy vagy több régiójában kisebbséget alkotnak.”<sup>35</sup>

A Föderalizmus, Regionalizmus, Helyi Autonómia és Kisebbségek Konferenciájának 1996. évi Záró Nyilatkozatát<sup>36</sup> követően két évvel az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadott egy határozatot<sup>37</sup> és egy ajánlást<sup>38</sup> a területi autonómiáról és nemzeti kisebbségekről, amelyekben a Kongresszus javaslatokat fogalmazott meg az államok számára a kisebbségi területi autonómiákkal kapcsolatban. Az ajánlások címzettjeit két csoportba sorolhatjuk, idetartoznak egyrészt azok az országok, ahol már működik autonóm területi entitás, de azok is, ahol ugyan még nem, de a közeljövőben ki szeretnék alakítani valamely kisebbségi közösség életének autonóm kereteit. A most tárgyalt témakör vonatkozásában az ajánlásnak és határozatnak csak annyiban van relevanciája, amennyiben kizárja hatálya alól a bevándorló csoportokat, deklarálva: a „(...)nemzeti kisebbségek [...] alatt Európa történeti kisebbségei értendők”.<sup>39</sup>

---

35 Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights. Article 13.

36 Final Declaration of the Conference of Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities. Cividade del Friuli (Italy), 24-26 October 1996.

37 Resolution 65 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

38 Recommendation 43 (1998) on territorial autonomy and national minorities.

39 Lásd a hivatkozott dokumentum preambulumát.

A területi autonómia és az ahhoz való jog elismerése felé tett eddigi egyik legfontosabb lépés egy 2003-ban elfogadott – ám jogi kötelező erővel nem rendelkező – Parlamenti Közgyűlési határozat volt.<sup>40</sup> A határozat az ún. Gross-jelentésen alapul. Tárgyunk szempontjából komoly jelentősége van a jelentéstevő megállapításainak, aki szerint:

„[A] sikeres autonómia egy államon belül a többség és kisebbségek, de a kisebbségek egymás közötti kiegyensúlyozott viszonyának is függvénye. Az autonóm jogállásnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalmának elveit.”<sup>41</sup>

Gross megállapítja továbbá:

„Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy megvédjék a „kisebbségen belüli kisebbségeket”, és biztosítsák, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék veszélyeztetve magukat az autonóm entitásra ruházott hatáskörök által. Ezekben az autonóm entitásokban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt szintén alkalmazni kell, a kisebbségen belüli kisebbségek javára.”<sup>42</sup>

Az idézett megállapítást a határozat majdnem szó szerint átvette, és az csak egy az államok szuverenitására és területére vonatkozó és a lényegét nem érintő fordulattal egészült ki:

„[Az autonóm státusz] az államok szuverenitásán és területi integritásán kell alapulnia.”<sup>43</sup>

A határozathoz és javaslattervezetekhez csatolt Értelmező Jegyzékben Gross a következőképpen indokolta az imént idézetteket: „[A]z emberi jogok ügye rendkívül fontos szerepet játszik az autonóm entitások rendszerében. [...] Autonóm entitás létesítésekor az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elveit tiszteletben kell tartani. Az autonómia

---

40 Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe.

41 Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross. Sec. 17.

42 Uo. Sec. 20.

43 Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. Para. 17.

köteles biztosítani a régióban élő többségtől különböző etnikai csoportok, és úgyszintén az államban többséget jelentő csoport tagjainak jogait, [...] fontos, hogy *különlleges lépéseket tegyenek a „kisebbségen belüli kisebbség” védelme érdekében* vagyis, hogy a többségi lakosság tagjai vagy más kisebbségek ne érezzék magukat fenyegetve az autonóm entitás intézkedései által. Ez egy kulcsfontosságú aspektus [...].”<sup>44</sup> (Kiemelés: T. N.)

A jelentést valamint a határozatot és az ajánlást az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagjai többségével elfogadta, igaz mindenféle kötelező erőt jelentő következmény nélkül, ami az alábbi kérdést veti fel. Lehetséges, hogy a „kisebbségen belüli kisebbségek” védelmének kötelezettsége az autonóm entitások vonatkozásában a nemzetközi jog részévé vált volna pusztán szokásjogi úton?

Különböző okok miatt a nemzetközi jog alanyai, témám természetéből adódóan elsősorban az államok, a „fordított” kisebbségeket nem kezeli „valódi” kisebbségekként államközi kapcsolataikban. Általános gyakorlat hiányában pedig az *opinio iuris* meglétének vizsgálata is okafogyottá válik. Ezt az álláspontot erősítette meg az Európai Emberi Jogi Bíróság „a belgiumi oktatásban való nyelvhasználatra vonatkozó törvények bizonyos aspektusairól” szóló ügyekben (a továbbiakban mint „belgiumi nyelvi ügyek” is).<sup>45</sup> A szóban forgó hat különböző, ám egymáshoz nagyon hasonló ügy tárgya a belgiumi egynyelvű Flandria régió oktatási rendszerének állítólagos diszkriminatív jellege volt. Belgiumban jelenleg négy nyelvi régió van, amelyek közül három egynyelvű (holland, francia és német), míg Brüsszel kétnyelvű. A konkrét esetekben flandriai franciákú diákok nyelvi jogairól volt szó. A Bíróság álláspontja szerint:

---

44 Doc. 9824 (3 June 2003) Positive experiences of autonomus regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A report by Andreas Gross. Sec. 192.

45 Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64).

„(...)a régió állítólagos diszkriminatív egynyelvűsége nem akadályozza meg a francia nyelvű oktatást kívánó franciaajkú szülőket abban, hogy gyermekeiknek azt biztosítsák, akár államilag nem támogatott magániskolákban, vagy pedig a francia egynyelvű, illetve a brüsszeli régiókban.”<sup>46</sup>

Igaz, első ránézésre a belgiumi vallonok nem jelentenek a kérdés szempontjából igazán jó példát, ugyanis bár a flamandokkal összehasonlítva és számarányukat tekintve valóban kisebbségben vannak Belgiumban, politikai és jogi szempontból nézve azokkal teljesen egyenlők, így nem kezelhetők kisebbségként. A *hard law* dokumentumokból, és a különféle nemzetközi fórumok, bíróságok esetjogából az következik, hogy az ún. fordított kisebbségeket a hatályos nemzetközi jog nem tekinti „valódi” kisebbségeknek. Jelenleg ugyanis a többség tagjai – nemzetközi jogi értelemben legalábbis – nem lehetnek kisebbségben még akkor sem, ha olyan területen élnek, ahol egy másik csoport alkotja a többséget és dominálja a közhatalmat. Így az ezzel a megállapítással ellentétes *soft law* szövegek, ideértve a Gross-jelentés vonatkozó részeit is vagy akár a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának idézett állásfoglalásait, pusztán *opinio necessitatis*-ként értékelhetők, vagyis társadalmi, gazdasági vagy politikai igények által indokolt gyakorlatra vonatkozó szándékként.<sup>47</sup>

Természetesen ez azt is jelentheti, hogy a „fordított kisebbségek” a nemzetközi szokásjogi fejlődés eredményeképpen idővel a nemzetközi kisebbségi jog hatálya alá kerülhetnek, köszönhetően az emberi jogok (részben ideértve a kisebbségi jogokat is ebben a vonatkozásban)<sup>48</sup> természetének, amelyek nem annyira az államközi kapcsolatok következményeképpen, hanem inkább bizonyos országok belső jogi jogfejlődése során kerültek át a nemzetközi jog területére. Ehhez az szükséges, hogy az *opinio necessitatis*ből jogi meggyőződés, vagyis *opinio iuris* váljék.

---

46 Uo. Sec. 13.

47 Cassese, 2001: 120.

48 A kisebbségi jogok esetében az államközi gyakorlatnak jóval nagyobb szerepe volt, illetve van, mint más emberi jogok esetében.

Az ezt nehezítő legfontosabb akadály egyértelműen a nemzetközi kapcsolatokban az államérdeknek még mindig tapasztalható dominanciája, szemben a közösségek és egyének érdekeivel.

Természetesen az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveiből is fakadóan a „fordított kisebbségek” emberi jogait mind az autonóm hatóságoknak, mind pedig az autonóm entitás területén élő többségi lakosságnak tiszteletben kell tartania.<sup>49</sup> Ez azonban egy további kérdést is felvet. Mivel a területi autonómia általában annak ellenére, hogy formálisan a régió teljes lakosságát, valójában gyakran egy meghatározott csoportot preferál a többiekkel szemben és ez szükségképpen valamelyest a háttérbe szorítja azoknak az érdekeit, akik ugyan az autonóm entitás területén élnek, de nem tartoznak a kérdéses csoporthoz.

A „fordított” kisebbségekkel kapcsolatban feltehető kérdés a következő. Milyen mértékig korlátozhatja a területi autonómia a „fordított” kisebbséghez tartozó személyek emberi jogait? Más szóval, mit jelenthetnek az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvei ebben az esetben? Ahogyan az jól ismert, a két említett emberi jogi alapelv nem tekinthető abszolútnak, azaz bizonyos esetekben korlátozhatók. Ez a premissza az alábbiak szerint kristályosodott ki a nemzetközi emberi jogi fórumok gyakorlatában: „[A]z egyének közötti eltérő bánásmód csak akkor diszkriminatív, ha *objektíven és ésszerűen nem indokolható*, azaz amennyiben *nem egy törvényes célt kíván elérni, és ha az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között nem áll fenn arányosan ésszerű kapcsolat*.”<sup>50</sup> (Kiemelés: T. N.)

Utalva a jelen tanulmány keretei között alkalmazott kisebbségi területi autonómia-definícióra, világos, hogy a törvényes cél szükség-szerű alkotóeleme annak. A területi autonómia célja ugyanis az adott területen élő többségi csoport identitásának és kultúrájának védelme,

---

49 Lapidoth, 1997: 193.

50 Case of Darby v. Sweden (Application No. 11581/85) Judgement of the European Court of Human Rights P. 31. De lásd például: Collective Dissenting Opinion of judges Holmback, Rodenbourg, Ross, Wiarda and Mast in the 'Belgian Linguistic cases' etc.

megóvása. Ezenkívül a cél mindig törvényes, mivel az autonómia kerekeit az érintett ország belső joga minden esetben rögzíti.<sup>51</sup>

Annak kérdését pedig, hogy a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök arányosak-e vagy sem, esetről-esetre kell eldönteni, ugyanis nem létezik univerzális területi autonómia-modell, ennek okai pedig egyrészt a rendelkezésre álló külső és belső kondíciók eltérő voltában, másrészt a témára vonatkozó nemzetközi normák puha-jogi jellegében keresendők. Magyarul, minden létező területi autonómiamegoldás különbözik egymástól keletkezési körülményeiben, a jogállását meghatározó ún. autonómia-statútum tartalmát tekintve, az autonóm státust övező garanciákat illetően, a területi állam demokratizmusát és területi berendezkedését figyelembe véve, és az adott autonóm entitás, és az autonómia fejlettségi fokát tekintve.<sup>52</sup> Ennek köszönhetően a különböző helyzetek egyedi megoldásokat igényelnek.<sup>53</sup> Ezenkívül a diszkrimináció tilalma elvének kiterjesztő értelmezése elfogadhatatlan az ilyen esetekben.<sup>54</sup>

### 3. Összegző megjegyzések

A fenti vizsgálatnak elsődleges célján, vagyis annak megállapításán, hogy kisebbségi területi autonómia területén élő helyi többséghez képest eltérő csoportok mennyiben minősülhetnek kisebbségnek az Európa Tanács keretei között megalkotott szerződések alapján, túlmutató jelentősége van. Azt ugyanis megállapíthattuk, hogy a Keretegyezmény mechanizmusán belül – jóllehet a független szakértőkből álló Tanácsadó Bizottság jogértelmezése haladóbb szemléletű és

---

51 Még azokban az esetekben is, ahol az autonómia szokásjogi alapokon fejlődött.

52 Tóth, Politikatudományi Szemle, 2007: 90.

53 Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” vs. Belgium. (Application numbers 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64) 10.

54 Uo.

rugalmasabb felfogást is lehetővé tenne – nemzeti kisebbségnek csak az állam nézőpontjából minősülhet egy meghatározott csoport és ráadásul – a nemzeti kisebbség nemzetközi szerződéses fogalmának meghatározása hiányában – csak az állam minősíthet ilyennek egy csoportot belső jogában. Eszerint az állam többségi nemzete jogi értelemben – jelenleg – nem lehet kisebbségben még akkor sem, ha amúgy egy erős hatáskörökkel és hatalommal felruházott kisebbségi alapozású autonóm entitás területén számszerű kisebbségben van és így ténylegesen nem képes országos helyzetének megfelelő hatásfokú érdekérvényesítésre. Nyilvánvalóan akkor van az ilyen helyi kisebbség a legnehezebb helyzetben, ha például nyelve, amely az állam többi részében magától értetődően hivatalos nyelvnek minősül, az autonóm területen nem élvez ilyen jogállást. Európában ez csupán két autonóm régióban fordul elő, a különleges jogállás kezdeteitől, vagyis 1921-től a Finnországhoz tartozó, de egynyelvű svéd Åland-szigeteken és 2009-től, a csaknem háromszáz éve Dánia szuverenitása alá tartozó Grönlandon, ahol ma már csak az inuit minősül hivatalos nyelvnek. A „fordított kisebbségekkel” kapcsolatos merev ET-tagállami jogértelmezés egyébként tökéletesen összhangban van például az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága hasonló ügyekben hozott állásfoglalásaiból leszűrhető egyetemes joggyakorlattal.<sup>55</sup> Jóllehet a Keretegyezmény más nemzetközi kisebbségi jogi tárgyú vagy vonatkozású szerződésekhez hasonlóan nem határozza meg a nemzeti kisebbség fogalmát, annak szövegéből, a Keretegyezményhez fűzött részes állami nyilatkozatok egy részéből, a Miniszteri Bizottság vonatkozó határozataiból, végül a Keretegyezmény részes államainak saját belső jogában esetlegesen meghatározott definíciókból a „nemzeti kisebbség” szokásjogi fogalommeghatározásának néhány eleme talán beazonosítható. Tulajdonképpen ehhez járult hozzá indirekt módon a fenti elemzés is. Eszerint a Keretegyezmény kapcsán a nemzeti kisebbség fogalmát a részes államok egyértelműen *nemzetállami* aspektusból közelítik meg. Ez azt is jelenti, hogy az állam többségi nemzete nem

---

55 Lásd: Tóth, 2014: 101-112.



lehet kisebbségben, jogi értelemben semmilyen élethelyzetben sem. Érdekesség, hogy nemzetállami, vagy inkább nemzetépítési logika következik az autonómiaalkotó többség hevesnek tűnő reakcióiból is, amelyet Åland példáján láthattunk bizonyítottnak, ugyanis a helyi svéd többség, pontosabban inkább az autonóm kormányzat hallani sem akar arról, hogy az ålandi finnek nemzeti kisebbségnek minősüljenek. A Keretegyezményhez fűzött részes állami értelmező nyilatkozatok alapvetően háromféle módon határozzák meg azt, hogy területükön milyen csoportok minősülnek nemzeti kisebbségnek. Vagy *expressis verbis* nevesítik azokat, mint ahogyan Svédország, Dánia és Hollandia tette, esetleg valamilyen definíció megalkotásával kísérleteznek (Ausztria, Észtország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg és Svájc), végül a kettőt kombinálják (Németország, Szlovénia és Macedónia). Fontos hangsúlyozni, hogy a Keretegyezmény harminckilenc részes államából mindössze tizenketten tettek ilyen nyilatkozatot, míg egyetlen állam (Oroszország) feltehetően a baltikumi oroszok egy részének állampolgársági nehézségei miatt vitatta az ilyen deklarációk helyességét, vagyis nem tudunk egyértelműen olyan következtetésre jutni, amely alapján a leghatározottabban állíthatnánk, hogy a Keretegyezmény gyakorlatában létezik regionális szokásjogi nemzeti kisebbség-definíció. Ez még akkor is igaz, ha a részes államok fenti listája kiegészíthető azokkal a(z) – szintén részes – országokkal, amelyek értelmező nyilatkozatot ugyan nem fűztek a szerződéshez, viszont belső jogukban alkottak ilyen fogalommeghatározást (például: Horvátország, Magyarország és Szerbia). Mindezek alapján mégis azonosíthatunk, igaz bizonytalan kontúrokkal, néhány fogalmi elemet. A többségi nemzet már említett kizárása mellett többé-kevésbé biztosnak tűnik, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó természetes személyeknek rendelkezniük kell az adott ország állampolgárságával. Ettől eltérően a lett értelmező nyilatkozat lényegében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ismeri el azokat is, akik hontalanok, de megfelelnek a nyilatkozatban előírt más kritériumoknak és állandó jelleggel és jogszerűen élnek az állam területén. Ezzel párhuzamosan viszont – igaz indirekt módon – de kizárja ebből a

körből a többes állampolgárságú személyeket. Ezek a fordulatok nyilván a lettországi orosz közösség ily módon érintett tagjaira vonatkoznak, sőt, lényegében ellenük irányulnak. Feltehetően emiatt is fűzött a Keretegyezményhez az Oroszországi Föderáció a nemzeti kisebbség fogalmát egyoldalúan meghatározó részes állami nyilatkozatok érvényességét megkérdőjelező deklarációt és ebben emellett azt hangsúlyozva, hogy az állampolgárságuktól önkényesen megfosztott és az államok területén állandó jelleggel tartózkodó személyek kizárása a Keretegyezmény hatálya alól ellentétes a szerződés céljával. További viszonylag konszenzuális fogalmi elemnek minősíthető, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó *személyek* az állam területén kell, hogy éljenek. Ez nyilván elsősorban azzal áll összefüggésben, hogy az állam, főként saját területén, tudja biztosítani a Keretegyezmény által biztosított jogokat az állampolgárainak. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy ez a gyakorlat valószínűleg ellentétes a Keretegyezménynek az identitás szabad megválasztását elismerő alapvető jelentőségű 3. cikkének 1. bekezdésével. Elegendő ehelyütt utalni például arra, hogy a jelenlegi magyar jogszabályok alapján a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben biztosított kedvezményeket csak olyan magyar állampolgárok vehetik igénybe, akik Magyarországon lakóhellyel rendelkeznek.<sup>56</sup> Egy külhonban élő és hazánkban lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár eszerint *ex lege* és kizárásos alapon magyar nemzetiségű, amely, ha a gondolatmenet helyes, ellentétes lehet a Keretegyezmény kapcsán fentebb hivatkozott elvvel és valószínűleg az Alaptörvény Q cikkének (2) és XXIX. cikkének (1) bekezdéseivel is. Természetesen nemcsak a magyar jogban találkozunk hasonló rendelkezésekkel, amelyre a konkrét belső jogi jogszabályhelyek hivatkozása nélkül is közvetett bizonyítékul szolgálnak a Keretegyezményhez fűzött állami nyilatkozatokban gyakran előforduló állami lakóhelyre utaló fordulatok. A kép teljessége érdekében meg kell említeni azt is, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott

---

<sup>56</sup> Lásd a hivatkozott törvény 1. § (2) bekezdését.

1201 (1993). számú ajánlásának 1. cikkében foglalt nemzeti kisebbség-definíció is tartalmazza az imént kifogásolt elemet, sőt az identitás szabad megválasztásának elvét is deklarálja annak 2. cikkében. A két rendelkezés közötti látszólagos ellentmondás oka szerintem abban keresendő, hogy a nemzetközi kisebbségi jog *hard* és bizonyos *soft* normái a kisebbségi jogokat kizárólag egyéni jogokként ismerik el. Amennyiben ugyanis például az 1201 (1993) számú ajánlás 1. cikkének első mondata kifinomultabban fogalmazva csoportokként ismerné el a nemzeti kisebbségeket, amelyek tagjaira aztán vonatkoztathatók lennének bizonyos további fogalmi elemek, úgy az ellentmondás nem állna fent. Így ugyanis nem a csoport tagjainak, hanem magának a csoportnak kellene az állam területén jelen lennie, amelyből nem szükségképpen következne az, hogy a közösség valamennyi tagja, egyidőben az állam területén lakjon. Az idézett magyar nemzetiségű törvény fogalommeghatározó szakasza ily módon könnyedén összehangolható lenne az identitásválasztás szabadságának elvével és az Alaptörvénnyel is főként amiatt is, mert a magyar jogszabály a nemzetközi jogtól eltérően elismeri a nemzetiségek bizonyos kollektív jogait is. A Keretegyezmény rendelkezéseiből és az ahhoz fűzött részes állami nyilatkozatokból továbbá belső jogi jogszabályokból lesűrhető indirekt nemzeti kisebbség-definíció lényegében az 1201 (1993) számú ajánlás 1. cikkében meghatározottakat tükrözi vissza azzal, hogy annak nem minden elemét övezi azonos mértékű elfogadottság. Bizonyosnak látszik ezen a ponton, hogy nemzeti kisebbségnek közvetlen és mindezeknek megfelelően az állam *többségi nemzetétől eltérő*, vagyis számszerű kisebbségben az *állam területén élő állampolgárainak* meghatározott *csoportja* minősül, amely így *valamilyen ismérv alapján különbözik* a többségi nemzettől (lásd a „fordított kisebbség” kapcsán írtakat) és *szilárd és tartós kötelékkel* (állampolgárság) kapcsolódik az államhoz.

## 4. Irodalomjegyzék

1. Antonio Cassese (2001): *International Law*. Oxford, Oxford University Press.
2. Gáll Ernő (1993): Kisebbség a kisebbségben. *Regio*, 1993. 2. szám. 81–98.
3. Hermann Gusztáv Mihály (szerk.) (1999): *A többség kisebbsége. Tanulmányok a székelyföldi románság történetéről*. Csíkszereda, Múltunk Könyvek. Pro-Print Könyvkiadó.
4. Ruth Lapidot (1997): *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, United States Institute of Peace Press.
5. Németh Szilvia – Ravasz Ábel (2010): *A kisebbségre rejtett kisebbség: magyar romák Szlovákiában*. *Regio*. 1. szám. 3–43.
6. Alan Patten (2005): *The Rights of Internal Linguistic Minorities*. In: Avigail Eisenberg – Jeff Spinner-Halev (eds.): *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*. Cambridge, Cambridge University Press.
7. Tóth Norbert (2007): *Az autonóm pártrendszerek*. *Politikatudományi Szemle*. 3. szám. 89-109.
8. Tóth Norbert (2009): *Kalandozás az autonóm területek világában – az ún. „fordított kisebbségek” problémája a nemzetközi jogban*. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE-ÁJK.
9. Tóth Norbert (2014): *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*. Budapest, NPKE-L'Harmattan.